تنظيم العمل الإداري

في النظام الإسلامي

أعده / دكتور محمد الرضا عبد الرحمن الأغبش
أستاذ مساعد بقسم الفقه وأصوله

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وعلى آلـه وأصحابه، ومن تبعهم وسلك طريقهم واهتدى بهديهم الى يوم الدين.

وبعــــد

فإن كلمة تنظيم بالمفهوم العام تعنى وضع كل شئ فى مكانه الصحيح، وبهذا المعنى فإن التنظيم فى مجال العمل الإدارى يحدد العمل المطلوب أداؤه من كل موظف أو عامل فى هيئة أو هيكل إدارى معين، كما يحدد العلاقة بين العاملين وغيرهم من أجل أن تكون جهودهم أكثر كفاءة فى تحقيق الأهداف المطلوبة.

وشريعتنا الإسلامية جاءت شاملة لجميع مصالح البشرية، الدينية منها والدنيوية، الفردية والجماعية. ولأن هذه المصالح تحتاج الى من ينظمها فى ظل نظام اسلامى يعمل على تنفيذ شريعة الله سبحانه وتعالى، فقد اعتبر علماء الشريعة الولاية العامة على شئون الدولة من الضروريات، لأن بها يقوم تنفيذ شرع الله، والدعوة إليه، وينتشر العدل و المساواة بـين الناس، وبها أيضا يندفع الظلم بينهم، حتى تسعد الإنسانية جمعاء فى الدنيا والآخرة وبهذا المعنى عّرف ابن خلدون الخلافة بأنها «حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعى فى مصالحهم الأخروية والدنيوية الراجعة إليها، إذ أصول الدنيا ترجع كلها عند الشارع الى اعتبارها بمصالح الآخرة، فهى فى الحقيقة خلافة عن صاحب الشرع فى حراسة الـدين، وسياسـة الدنيا»[1].

ومن هذا المنطلق رأينا أن نبرز جانباً من جوانب النظام الإسلامى، وهو جانب التنظيم فى مجال العمل الإدارى. فالإسلام دين لا ينفصل عن الدولة. ومرد كل نجاح فى الدولة يرجع الى

(١) مقدمة ابن خلدون صفحة ١٦٧

الدين، فالسياسة الشرعية فيها الخير كل الخير للبشر، لأنها تؤدى الى سعادة المجتمع فى جميع أحواله.

وإذا كانت أجهزة التنظيم الإدارى للنظم المعاصرة تشمل الوزارات والمصالح المختلفة، فإن النظام الإسلامى منذ صدر الإسلام قد عرف الدواوين، وهى جمع ديوان وتشمل النظم التى تتبعها الدولة فى شئونها السياسية والإدارية والعسكرية والمالية ـ كما تشمل تنظيم الجماعات التى تعمل على تنفيذ جميع أمور الدولة، وفى هذا المعنى يقول الامام الماوردى «والديوان موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال، وحقوق من يقوم بها من الجيوش والعمال(٢).

وبذلك فكر أئمتنا الأوائل فى تنظيم كل ما هو لازم لتسيير أمور الدولة، فسارعوا إلى تنفيذ كل ما يحقق مصالح الأمة مادام لا يخالف روح التشريع الإسلامى، وذلك من قبيل السياسة الشرعية، ومن أمثلة ذلك الدواوين، فكان للجند ديوان شبيه بوزارة الدفاع، ولبيت المال ديوان شبيه بوزارة المالية... إلى غير ذلك.. قاال ابن تيمية «لم يكن للأموال المقبوضة والمقسومة ديوان جامع على عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، وأبى بكر رضى الله عنه، بل كان يقسم المال شيئا فشيئا. فلما كان زمن عمر بن الخطاب رضى الله عنه كثر المال، واتسعت البلاد، وكثر الناس، فجعل ديوان العطاء للمقاتلة وغيرهم، وديوان الجيش.... وهو أهم ديوان المسلمين... وكان للأمصار ديوان الخراج والفىء وما يقبض من الأموال(٣).

وفى القرآن الكريم نجد كثيرا من الآيات التى تهدى الى تنظيم الشئون المالية، فى الدولة الإسلامية، ويمكن الاستدلال على ذلك بما جاء فى قصة يوسف عليه السلام، عندما أنبأ فرعون مصر بتأويل رؤياه، فوضّح له أن البلاد سوف تحقق انتاجاً زراعيا وافراً لمدة سبع سنوات، تواجه بعدها سبع سنوات أُخر يجب الاستعداد لها مقدما بالادخار من انتاج سنوات الرخاء لمواجهة سنوات الشدة، وفى ذلك يقول سبحانه وتعالى « قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدتُّمْ فَذَرُوهُ فِى سُنۢبُلِهِۦٓ إِلَّا قَلِيلًا

(٢) الأحكام السلطانية صفحة ٩٩

(٣) السياسة الشرعية لابن تيمية: صفحة ٤٦ ـ والديوان بالكسر اسم للموضع الذى يجلس فيه الكتّاب. واختلف فى أصله، فذهب قوم الى أنه عربى، ومعناه الأصل الذى يُرجع اليه، ويُعمل بما فيه، ومنه قول ابن عباس (الشعر

مِمَّا تَأۡكُلُونَ ﴿٤٧﴾ ثُمَّ يَأۡتِي مِنۢ بَعۡدِ ذَٰلِكَ سَبۡعٞ شِدَادٞ يَأۡكُلۡنَ مَا قَدَّمۡتُمۡ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلٗا مِّمَّا تُحۡصِنُونَ »(٤).

كما بيّن سبحانه وتعالى مصارف الزكاة، وقسمها وفق تنظيم دقيق، فقال تعالى:

« إِنَّمَا ٱلصَّدَقَٰتُ لِلۡفُقَرَآءِ وَٱلۡمَسَٰكِينِ وَٱلۡعَٰمِلِينَ عَلَيۡهَا وَٱلۡمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمۡ وَفِي ٱلرِّقَابِ وَٱلۡغَٰرِمِينَ وَفِي سَبِيلِ ٱللَّهِ وَٱبۡنِ ٱلسَّبِيلِۖ فَرِيضَةٗ مِّنَ ٱللَّهِۗ وَٱللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٞ »(٥).

كما قسم الله خمس الغنائم بقوله: « وَٱعۡلَمُوٓاْ أَنَّمَا غَنِمۡتُم مِّن شَيۡءٖ فَأَنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُۥ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي ٱلۡقُرۡبَىٰ وَٱلۡيَتَٰمَىٰ وَٱلۡمَسَٰكِينِ وَٱبۡنِ ٱلسَّبِيلِ »(٦).

وترك سبحانه وتعالى تنظيم المصارف المالية الأخرى لولاة الأمور ليتصرفوا فيها حسب المصالح العامة للدولة. وعلى هدى ذلك كان الخلفاء الراشدون يصرفون أموال الزكاة وخمس الغنائم على ما رسم الشارع، ويدّخرون من أموال الفئ ما يفى بالنفقات الأخرى والرواتب طوال العام(٧).

فالخليفة عمر بن الخطاب رضى الله عنه أول من وضع الديوان نظراً لحاجة الدولة إليه،

ديوان العرب) ويقال دونته أثبته. وذهب آخرون الى أنه فارسى معرب: صبح الأعشى جـ ١ صفحة ٨٩

(٤) سورة يوسف: الآية ٤٧ ـ ٤٨

(٥) سورة التوبة: آية ٦٠

(٦) سورة الأنفال: آية ٤١

(٧) جاء فى الأحكام السلطانية للماوردى صفحة ١٢٦ ـ «إن مال الفئ هو كل مال وصل من المشركين عفواً من غير قتال، ولا ايجاف ولا ركاب، فهو كمال الهدنة والجزية، وأعشار متاجرهم، أو كان واصلاً بسبب من جهتهم كمال الخراج».

ولعدم مخالفته لنص شرعى. كما شهدت الدولة الإسلامية فى عهده لوناً من التنظيم سار على هديه ولاة الأمور من بعده فأنشأوا كل ما تدعو الحاجة إليه. فقد تطورت الدواوين فى عهد بنى أمية، وبلغت الذروة فى عهد العباسيين، وصارت عبارة عن وزارات ومصالح ادارية(٨).

وبهذا يعتبر الديوان أول تنظيم حكومى يدخل فى تشكيل الجهاز الادارى الاسلامى، فيأتى فى مقدمة الأمور اللازمة لتسيير شئون الأمة، ومن هنا لم يتوان السلف الصالح فى انشائه حين رأوا أنه لابد للأمة ممثلة فى حكومتها من دواوين أو مصالح تقوم بكل ما يلزم الأمة والبلاد من خدمات بحسب ما خصها به ولىّ الأمر، وما منح منها من اختصاصات تتعلق بشأن من الشئون دون غيره... وعلى هذا أنشأت الدول الاسلامية المتعاقبة مادعت الحاجة اليه من الدواوين المختلفة، ونظمت ما يلزم لسيرها وتأديتها لعملها من أحكام، ووضعت الأنظمة اللازمة لعمالها وموظفيها، وعلاقة كل منها بالآخر، وحقوق والتزامات كل منهم. ولذلك تعتبر الدواوين نواة للوزارات الاسلامية التى قامت أسسها فى صدر الإسلام، ثم تفرعت وتنوعت وتوسعت فى العهود التالية.

ولقد أوضح لنا الامام الماوردى تنظيم الديوان، وأجاد فى تنظيمه حيث قال: «والذى يشتمل عليه ديوان السلطنة ينقسم أربعة أقسام»(٩).

أحدها ما يختص بالجيش من اثبات وعطاء

الثانى ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق.

وهذا القسم يشمل تنظيم الأعمال من حيث اجراءاتُها، وتحديدُها، وهو أشبه بوحدة التنظيم، وأساليب العمل فى الوزارات والمصالح فى النظم المعاصرة.

الثالث ما يختص بالعمال من تقليد وعزل.

وهذا القسم يقابل قسم شئون الموظفين بالمصالح والادارات العامة فى عالمنا المعاصر.

الرابع ما يختص ببيت المال من دخل وخرج.

---

(٨) وكانت الدواوين فى عهد العباسيين عبارة عن: ١ ـ ديوان الخراج ٢ ـ ديوان الزمام (ويشبه ديوان المحاسبة) ٣ ـ ديوان الجند ٤ ـ ديوان الوالى ٥ ـ ديوان البريد ٦ ـ ديوان النفقات ٧ ـ ديوان الرسائل ٨ ـ ديوان النظر فى المظالم ٩ ـ ديوان الأحداث ١٠ ـ ديوان الشرطة ١١ ـ ديوان العطاء ١٢ ـ ديوان المنح ١٣ ـ ديوان الرى ١٤ ـ ديوان مصالح غير المسلمين ١٥ ـ ديوان الجهباز (الجنسية والجوازات)... الخ المستشار على على منصور: نظام الحكم والادارة فى الإسلام صفحة ٣٥١

(٩) الأحكام السلطانية صفحة ٢٠٣

ونلاحظ أن تقسيم الديوان المذكور قد اشتمل على وحدة خاصة بتنظيم العمل، وأخرى خاصة بتنظيم العاملين. ثم تناول الماوردى كل قسم من أقسام الديوان بالدراسة التفصيلية المتعلقة بالأمور الادارية المختلفة .وفيما يلى نبينّ أهمية التنظيم ومبادئه المختلفة:

أ ـ أهمية التنظيم فى النظام الاسلامى :

إن التنظيم الذى تفرضه الدراسات العلمية أمر يدعو إليه النظام الاسلامى، فلا يكفى أن يكون العمل جماعيا فى النظام الإسلامى، بل لابد فيه من التنظيم الذى يؤدى الى تحقيق الهدف المنشود. ولا يكون ذلك إلا بوجود قيادة مسئولة، ونظام أساسى ينظم العلاقات بين القيادة ومن تحتها، ويحدد المسئوليات والواجبات، ويبين الوسائل، وجميع ما تحتاج إليه الدولة فى إدارة أجهزتها حسب ما أشار إليه الماوردى فى تقسيمه السابق للديوان.

ولأهمية التنظيم فى الدولة الاسلامية ، فقد أدرك الفقهاء أنه لا يمكن للخليفة أن يباشر أو يتصرف فى كل شئون الدولة بنفسه، بل لابد له من تنظيم إدارى مساعد، وفى هذا المعنى يقول الماوردى «لأن كل ما وكل إلى الإمام لا يقدر على مباشرته إلا بالاستنابة ليكون أبعد من الزلل، وأمنع من الخلل»(١٠).

كما يعتبر كتابا الأحكام السلطانية للامام الماوردى والامام أبى يعلى، دراسة علمية منهجية تعرضت لأهمية التنظيم الادارى فى النظام الاسلامى. فالكتابان يعالجان من الموضوعات ما تتناولها اليوم أحدث المؤلفات الادارية فى النظم المعاصرة. فقد أفاض المؤلفان فى الحديث عن رئاسة الدولة، وبينا مكانة الوزارة فى التنظيم الادارى، كما تحدثا عن الامارة على البلاد وما يتبع ذلك من الولاة والعمال فى مختلف المجالات الادارية.

أيضا تعرض ابن خلدون للتنظيم الادارى قائلاً «إن السلطان (ويعنى رئيس الدولة بصفة عامة) فى نفسه ضعيف يحمل أمراً ثقيلاً، فلابد له من الاستعانة بأبناء جنسه، وإذا كان يستعين بهم فى ضرورة معاشه وسائر مهنه، فما ظنك بسياسة نوعه، ومن استرعاه من خلقه، وعباده؟ ويقول فى موضع آخر «اعلم أن الوظائف السلطانية فى هذه الملة مندرجة تحت الخلافة

(١٠) الأحكام السلطانية : صفحة ٢٢

لاشتمال منصب الخليفة على الدين والدنيا... فالأحكام الشرعية متعلقة بجميعها، موجودة فى كل واحد منها فى سائر وجوهها، لعموم تعلق الحكم الشرعى بجميع أفعال العباد»(١١).

ويسمى ابن خلدون الوظائف التى تجب على الدولة (خططا) ويقصد بها أقسام الأعمال أو الادارات، تشبيها بالخطط التى تنقسم إليها المدينة، ويقسم هذه الخطط، الى خطط دينية وأخرى سلطانية، وهو يقصد بهذا ما يسمى اليوم بالتنظيم الادارى. ويرى أن نظام الدولة يشتمل على جميعها، إذ أن المُلك يندرج تحت الخلافة، فهى أعم منه، ويُعدد ابن خلدون من الخطط الدينية: الصلاة، والفتيا، والقضاء، والجهاد، والحسبة، ومن الخطط السلطانية: الوزارة، والحجابة، وإدارة أعمال الجباية، والرسائل والشرطة. ويقول إن نظام الإمامة الكبرى يشتمل عليها جميعاً، لعموم نظر الخلافة وتصرفها، فى سائر الملة الدينية والدنيوية، وتنفيذ أحكام الشرع فيها على العموم»(١٢).

فالنصوص السابقة تضمنت أنه لابد للخليفة من الاستعانة بالولاة، والعمال، ممن يعهد إليهم بتأدية الوظائف المتعددة التى تقام فى الدولة، ولأن تنوع حاجات الدولة تجعل ما يصدر عن الخليفة من تفويضات بحسب الأحوال.

وفى مجال التطبيق العملى للدولة الاسلامية، نجد أن هذا النظام قد نشأ منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، فعندما توسعت الدولة فى عهده أخذ فى إعداد الفقهاء والمعلمين لمواجهة الحاجات المتزايدة لدى المسلمين، وانتدب لذلك هيئة مساعدة من كبار الصحابة ممن اتقنوا حفظ القرآن الكريم، وبعث بهم إلى أرجاء البلاد بعد أن قسمها إلى مقاطعات فى شكل وحدات ادارية كبيرة، لكى يسهل تنظيم شئون أهلها، وربطها مباشرة مع العاصمة الجديدة للدولة، واستعمل صلى الله عليه وسلم على كل مقاطعة والياً ينوب عنه على ذلك الاقليم(١٣).

وعندما جاء ابوبكر الصديق رضى الله عنه لم يغيرّ من التنظيم الذى وضعه الرسول صلى الله عليه وسلم إلا ما اقتضته الظروف، فقد أقر عمال الولايات على أعمالهم، وكل من تولى عملاً من الأعمال فى عهد الرسول عليه الصلاة والسلام أبقاه أبوبكر فى مكانه(١٤).

(١١) مقدمة ابن خلدون : صفحة ١٩١، ٢٠٦

(١٢) مقدمة ابن خلدون صفحة ٢٠٦، ١٩١

(١٣) مولوى حسين : الادارة العربية صفحة ٤٨ ـ ٥٠: وكانت المقاطعات أو الولايات فى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم هى: المدينة، تياء، مقاطعة بنى كنده، مكة، نجران، اليمن، حضرموت، عمان، البحرين، صنعاء، الطائف.

(١٤) عباس محمود العقاد : عبقرية الصديق صفحة ١٤٩

وبعد أن تولى الخلافة عمر بن الخطاب رضى الله عنه قام بتنظيم أجهزة الدولة تنظيماً يتفق مع تطورها نظراً لاتساع رقعتها، فاضطرته مقتضيات حسن الادارة إلى إعادة تقسيم البلاد وتنظيمها ليسهل الاشراف على مواردها، وكان على رأس كل ولاية وال أو أمير يكون ممثلاً للخليفة فيها، يؤدى وظائفه الدينية والدنيوية، ويلحق به القاضى وكاتب الديوان، وصاحب بيت المال. وكان لكل ولاية، مقر دائم يسمى بدار الامارة. وعندما وجه الخليفة عمر عمار بن ياسر الى الكوفة ليكون واليا عليها بعث معه هيئة مدربة من العمال الموثوق بهم(١٥).

ب ـ النظام الاسلامى ومبادئ التنظيم الادارى المعاصر.

يقوم التنظيم الادارى المعاصر على عدة مبادئ مثل ضرورة التنظيم، ووحدة الهدف، والتخصص، وتقسيم العمل، وتكافؤ السلطة مع المسئولية، وتدرج السلطة ووجدة القيادة، ووحدة الأمر، ومبدأ التفويض... إلى غير ذلك من المسميات وفيما يلى نبحث فيما جاء به النظام الاسلامى فى هذا المجال ليتضح الحق لـذى عينين.

أولا مبدأ ضرورة التنظيم :

تهتم النظم المعاصرة بالتنظيم وتعتبره ضرورة لازمة فى كل جهاز ادارى فلا تستطيع أى جهة ادارية أن تباشر مهامها فى تنفيذ سياستها وأهدافها، إذا لم يكن لها هيكل ادارى منظم مبنى على أسس من التخطيط السليم.

وإذا أنعمنا النظر فى النظام الإسلامى نجد أن الدين الإسلامى بصفة عامة يهتم بالتنظيم فيما نراه فى نظام الكون، وفى نظام العبادات والمعاملات، حيث نجد التنظيم الدقيق، والترتيب البديع، والتنسيق الكامل.

وفى مجال السنة النبوية نجد أن الرسول قد دعا إلى ضرورة قيام رئاسة على كل مجموعة يزيد عددها على اثنين مهما كان نوع العمل، فقد قال صلى الله عليه وسلم «لا يحل لثلاثة نفر

(١٥) مولوى حسين : المرجع السابق صفحة ٨٠ ـ د/ حمدى عبدالهادى: نظرية الكفاية ص ٢٢٣

يكونون بأرض فلاة إلا أمّروا عليهم أحدهم»[١٦] وفى رواية إذا كان ثلاثة فى سفر فليؤمروا أحدهم»[١٧] إلى غير ذلك من الأحاديث.

وقد علق الامام الشوكانى على هذا الحديث قائلاً: فى الحديث دليل على أنه يُشرع لكل عدد بلغ ثلاثة فصاعدا أن يؤمروا عليهم أحدهم لأن فى ذلك السلامة من الخلاف الذى يؤدى الى التلاف، فمع عدم التأمير يستبد كل أحد برأيه، ويفعل ما يطابق هواه، فيهلكون، ومع التأمير يقل الخلاف، وتجتمع الكلمة. وإذا شرع هذا لثلاثة يكونون فى فلاة من الأرض أو يسافرون، فشرعيته لعدد أكثر يسكنون القرى والأمصار ويحتاجون لدفع التظالم، وفصل التخاصم أولى وأحرى[١٨].

فيؤخذ من الحديث أن التأمير أو الرئاسة أمر ضرورى لكل جماعة قل عددها أو كثر، ويمكن على ضوء هذا الحديث تنظيم العمل الادارى وتقسيمه الى وحدات إدارية تبعاً لطبيعة العمل، وهو ما يسمى فى النظم المعاصرة بالادارات أو الأقسام. وبذلك يكون النظام الإسلامى أسبق فى دعوته الى ضرورة التنظيم، بل يتضح من الحديث أنه لا يجوز ترك التأمير فى السفر فأولى به فى الحضر.

فالتنظيم الادارى بمعناه الشرعى كان موجوداً منذ بداية الدعوة الإسلامية، سواء كان فى جانبه الرسمى مستنداً الى تعاليم القرآن والسنة، أو فى مجال التطبيق العملى حيث كانت تمارس مبادىء التنظيم فى بساطة ويسر دون التقيد بمسميات لفظية استحدثتها النظم الادارية المعاصرة.

ثانيا : مبدأ وحدة الهدف :

تختلف الأهداف التى تسعى إليها النظم الإدارية المعاصرة، تبعاً لنوع النشاط الذى تسعى إليه الدولة، والقطاع الذى تمارس فيه نشاطها، حسب المعتقدات التى تتبعها فى تسيير الأمور تبعا لهوى القائمين على النظام.

أما فى النظام الإسلامى فالهدف واحد، والتنظيم بأنواعه المختلفة يقوم فى نهايته على تنفيذ

---

(١٦) مسند الامام احمد جزء ١٠ الحديث رقم ٦٦٤٧

(١٧) مختصر سنن أبى داود للحافظ المنذرى جزء ٣ صفحة ٤١٤ الحديث رقم ٢٤٩٧

(١٨) نيل الأوطار للامام الشوكانى جـ ٩ كتاب الأقضية صفحة ١٥٧

ما أمر الله به واجتناب ما نهى عنه، متقيداً فى ذلك بالمقاصد الشرعية المؤدية فى النهاية إلى سعادة المجتمع فى الدارين وهو الهدف المطلوب.

ثالثاً: مبدأ التخصص وتقسيم العمل

يقوم التنظيم الادارى فى النظم المعاصرة بتقسيم الأعمال اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة ولا ينجح التنظيم فى مجال التطبيق إلا إذا قام على نظام سليم يوزع فيه العمل بين القائمين به، ويوضح العلاقة، ويرتب المسئوليات ضماناً لعدم التضارب أو التنازع على السلطات، أو الهروب من المسئولية، وإلقائها على عاتق الآخرين، وما يؤدى الى ذلك من تواكل وسلبية ومنازعات، وانحرافات كما أن تقسيم العمل حسب التخصصات اللازمة من شأنه زيادة الانتاج مما يؤدى الى زيادة ثروة الأمة، كما يوفر الوقت الضائع فى الانتقال بين الأعمال المختلفة، ويشجع على اختراع الأدوات التى تيسر انجاز العمل.

وإذا نظرنا إلى ما كان عليه العمل فى صدر الإسلام نجد أن مبدأ التخصص وتقسيم العمل كان موجوداً منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم بغض النظر عن المسميات الحديثة ـ فالعبرة بالجوهر لا بالتسمية ـ فقد وصف عليه السلام أصحابه قائلاً «أقضاهم علىّ، وأعلمهم بالحلال والحرام معاذ بن جبل، وأفرضهم زيد بن ثابت، وأقرأهم أبىّ بن كعب، ولكل أمة أمين وأمين هذه الأمة أبوعبيدة ابن الجراح... فهؤلاء هم رجال الادارة والقضاء، والفقه والقرآن... وهذا بالاضافة الى الفئات الأخرى التى تقوم بادارة شئون الولايات، ومن أمثالهم عتاب بن أسيد الذى كان واليا على مكة»[(١٩)].

وسلك طريقه عليه السلام الخلفاء الراشدون، فقسموا الأعمال بين العاملين، فلم ينفردوا بالسلطة، بل عملوا بمبدأ التخصص والكفاية، فقد اسند الخليفة ابوبكر القضاء الى عمر، كما أسند الى علىّ الاشراف على أسرى الحرب، وأسند أمانة بيت المال الى أبى عبيدة بن الجراح. وكان الخليفة عمر ابن الخطاب يوزع الأعمال بين الكفاة وأرباب التخصص، ويتضح ذلك من

---

(١٩) محمد كرد على: الادارة الاسلامية صفحة ١٥

قوله «من أراد أن يسأل عن القرآن، فليأت أبىّ بن كعب، ومن أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت زيد بن ثابت، ومن أراد أن يسأل عن الفقه فليأت معاذ بن جبل، ومن أراد أن يسأل عن المال فليأتنى فإن الله جعلنى خازناً وقاسماً» (٢٠).

وبعد أن كان الوالى على أحد ولايات الدولة يجمع بين يديه إمارة الجيش، وإمارة بيت المال، وإمارة القضاء، وإمارة الصلاة، صار الخليفة عمر يقسمها فى المصر الواحد الى عمالات بحسب تخصص كل واحد (٢١).

وفى مجال الفقه السياسى ، فقد بحث الفقهاء مبدأ التخصص، وتقسيم العمل باستفاضة. فنجد الامام الماوردى قد بين واجب رئيس الدولة فى تحديد اختصاصات العاملين فى الدولة، سواء كان هذا التحديد عاما أم خاصاً من ا لناحيتين الموضوعية والمكانية، فيقول «وإذا تمهد ما وصفناه من أحكام الامامة وعموم نظرها فى مصالح الملة، وتدبير الأمة، فإذا استقر عقدها للإمام، انقسم ما صدر عنه من ولايات خلفائه أربعة أقسام» (٢٢).

القسم الأول : «من تكون ولايته عامة فى الأعمال العامة، وهم الوزراء، لأنهم يستنابون فى جميع الأمور من غير تخصيص»

ويتضح من هذا التعريف أن الوزراء ولايتهم عامة على جميع الأقاليم التى تتكون منها الدولة، كلٌ فى مجال اختصاصه، ويستنابون فى جميع الأمور، فلا يتحدد اختصاصهم بحدود إقليمية معينة، وهو نوع من التنظيم التنازلى الذى عرفته النظم المعاصرة أخيراً.

القسم الثانى: «من تكون ولايته عامة فى أعمال (أقاليم) خاصة، وهم أمراء الأقاليم والبلدان، لأن النظر فيما خُصوا به من الأعمال عام فى جميع الأمور».

ويفهم من هذا النص أن هؤلاء اختصاصاتهم عامة، ولكنها محصورة فى نطاق الأقاليم والبلدان التى عُهد إليهم بإدارتها.

(٢٠) المستشار على على منصور: نظام الحكم والادارة فى الاسلام صفحة ٢٩١

(٢١) المستشار على على منصور: نظام الحكم والادارة فى الاسلام - صفحة ٢٩١

(٢٢) الأحكام السلطانية صفحة ٢١

القسم الثالث: «من تكون ولايته خاصة فى الأعمال العامة، (فى جميع أقاليم الدولة) وهم كقاضى القضاة، ونقيب الجيوش، وحامى الثغور، ومستوفى الخراج، وجابى الصدقات، لأن كل واحد منهم مقصور على نظر خاص فى جميع الأعمال».

وهؤلاء يتحدد اختصاصهم نوعيا، ولا يتحدد اقليمياً، فكل واحد منهم مقصور على نظر وعمل معين فى جميع أنحاء الدولة.

القسم الرابع: «من تكون ولايته خاصة فى الأعمال الخاصة (فى نطاق إقليم معين) وهم كقاضى بلد، أو مستوفى خراجه، أو جابى صدقاته، أو حامى ثغره، أو نقيب جنده، لأن كل واحد منهم خاص النظر مخصوص العمل. ولكل واحد من هؤلاء الولاة شروط تنعقد بها ولايته، ويصح معها نظره.».

وهذا القسم شبيه بالتقسيم الموضوعى فى النظم المعاصرة، فكل واحد له عمل معين يحدد ويركز انتباهه فيه.

ومن هذا التقسيم يتبين أن الفارق بين النوعين الأول والثانى هو فارق إقليمى. أما من حيث الاختصاص فهو عام وشامل.

أما النوعان الثالث والرابع، فهم ولاة متخصصون، تقتصر سلطاتهم على موضوع بعينه، تمارسه الفئة الثالثة فى الدولة كلها، وتمارسه الفئة الرابعة فى منطقة بعينها.

فالتقسيم المذكور كما بينه الامام الماوردى يعتبر منطقياً. فالولايات التى ذكرت فيه هى: الوزارة، والامارة على الأقاليم، ورئاسة القضاء، والقيادة العامة للجيش، والولاية على الأموال، ثم مناصب القضاء والدفاع والمال فى كل إقليم، وهؤلاء، جميعا تتكون منهم الأجهزة الأساسية للتنظيم الادارى الذى يحقق أهداف الدولة [٢٣].

والكلام على هذه الولايات وأحكامها وشروطها يستغرق معظم الكتب الخاصة ببحث

---

(٢٣) وهذا التقسيم لا يشمل جميع المناصب والوظائف فى الدولة أو الولايات، فيضاف الى ذلك أيضا الوظائف المتنوعة الأخرى التى تتطلبها المصالح العامة للأمة والدولة فى كل وقت.

الأحكام السلطانية، فنجد ما يخصصه الماوردى مثلاً فى كتابه الأحكام السلطانية للإمام وعقده، وكل أحكامه، لا يزيد على عشرين صفحة، وباقى الكتاب يربو على المائتين، تكلم فيه على سائر الولايات الأخرى. وكذلك الحال بالنسبة لكتاب الأحكام السلطانية للامام أبى يعلى. وهذا كله يدل على مدى أهمية هذا النوع من الدراسات، واستقلالها بنفسها، وقيمتها الذاتية.

ومن هذا يتضح أن النظام الإسلامى قد عنى بتقسيم العمل الإدارى، ووضع له من الضوابط ما يكفل حسن أدائه حتى يحقق نمو المجتمع وتقدمه فى شتى المجالات. وقد أثبتنا ذلك فقهيا وتطبيقاً. بينما نجد هذا النوع من المبادئ والأسس فى النظم المعاصرة، مجرد شعارات ونظريات غير مطبقة فى معظم الأحيان.

رابعاً : مبدأ تكافؤ السلطة مع المسئولية:

كذلك نجد تحديد السلطة والمسئولية، أو الحقوق والواجبات من أهم مبادئ التنظيم الإدارى فى النظم المعاصرة من الوجهة النظرية، حتى يعرف كل واحد واجباته فيؤديها، وحقوقه فيلتزم حدودها، وبذلك تسهل مساءلته إن أخطأ، وجزاءه الجزاء الأوفى إن أحسن.

أما فى النظام الإسلامى فالله سبحانه وتعالى قد أوجب طاعة أولى الأمر على جميع المسلمين تبعا لطاعة الرسول صلى الله عليه وسلم، قال تعالى :

« يَـٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِى ٱلْأَمْرِ مِنكُمْ » (٢٤)

ونلاحظ هنا أن القرآن الكريم لم يرد فيه لفظ (السلطة) حتى لا ينصرف المعنى الى التسلط أو التحكم، فهذا أمر يرفضه الإسلام، لذلك ورد لفظ أولى الأمر، ولم يقل أصحاب السلطة، ولذلك كانت الولاية الرئاسية للرسول صلى الله عليه وسلم على عمال الدولة،

---

(٢٤) سورة النساء آية ٥٩

وولاتها، لها طبيعة خاصة. فالطاعة فيها تفوق طاعة المرؤوس لرئيسه فى النظم المعاصرة، لأن طاعة الرسول صلى الله عليه وسلم تنفيذ لقوله تعالى :

« وَمَآ ءَاتَىٰكُمُ ٱلرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَىٰكُمْ عَنْهُ فَٱنتَهُوا۟ »[25]

بل تعتبر طاعة الرسول من طاعة الله بدليل قوله تعالى :

« مَّن يُطِعِ ٱلرَّسُولَ فَقَدْ أَطَاعَ ٱللَّهَ وَمَن تَوَلَّىٰ فَمَآ أَرْسَلْنَٰكَ عَلَيْهِمْ حَفِيظًا »[26].

وكذلك ينبغى أن تكون طاعة أولى الأمر فى النظام الإسلامى، لأنها مستمدة من طاعة الله وطاعة الرسول صلى الله عليه وسلم.

ومن هذا يتضح أن النظام الإسلامى ينظر الى الوظيفة على أنها خدمة عامة، لا تسلط فيها ولا تحكم، وإنما هى أداء بمعروف، وخدمة باحسان، يرجو صاحبها من وراء ذلك المثوبة من عند الله سبحانه وتعالى جزاء ما قدم من خير لبنى جنسه، وتحقيقا لخلافة الله فى الأرض على وجهها الصحيح.

كما نجد الشريعة الإسلامية جاءت بالمسئولية الفردية فى هذا المجال. فالمسئولية الفردية مقررة فى النظام الإسلامى بنصوص صريحة، وآيات متكررة تحيط بأنواع المسئولية من جميع الوجوه. فكل فرد مسئول عن عمله وتصرفه، ومحاسب على ما جنت يداه، فلا تتعدى مسئوليته الى سواه، لقوله تعالى :

« كُلُّ ٱمْرِئٍۭ بِمَا كَسَبَ رَهِينٌ »[28] وقوله « وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلَّا عَلَيْهَا ۚ وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ »[28]

(٢٥) سورة الحشر آية ٧

(٢٦) سورة النساء آية ٨٠

(٢٧) سورة الطور آية ٢١

(٢٨) سورة الأنعام آية ١٦٤

فهذه النصوص ربطت بين السلطة والمسئولية من جميع الوجوه، وولى الأمر فى هذا المجال مسئول كسائر الناس، فليس له حصانة خاصة تميزه عن غيره كما هو الحال فى النظم المعاصرة. بل ولىّ الأمر فى النظام الإسلامى مسئول أمام الله تعالى مسئولية يلقى نتائجها يوم الحساب والجزاء. فإن نصح الأمة وعدل فيها وأدى الأمانة، ونفذ ما أوجبه الله عليه، فأنصف المظلوم، وحمى الضعيف، ورعى سائر شئون الأمة، ودافع عن حوذتها، جازاه الله أحسن الجزاء، وإن ظلم وغش كان جزاؤه مثل ما يناله سائر العصاة.

فإلى جانب المسئولية الأخروية المنبثقة عن العقيدة والإيمان، فإن ولى الأمر مسئول عن تصرفاته أمام الأمة، لأن الناس أئتمنوه على أنفسهم، وأموالهم، ودينهم، وديارهم، واختاروه لإدارة أمورهم، وهو فى ذلك مقيد بأن لا يخرج على نصوص الشريعة أو روحها عملاً بقوله تعالى : «وَأَنِ ٱحْكُم بَيْنَهُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ» (٢٩)

والشعور بالمسئولية فى النظام الاسلامى يرجع الى شدة الخشية من الله تعالى، والخوف من حسابه، وهذا ما أدى بالخلفاء الراشدين أن يحرصوا على مباشرة اختصاصاتهم بأنفسهم، حتى لا يُسألوا أمام الله تعالى. فقد روى أن الخليفة عمر رضى الله عنه قال «والله لو أن بغلة عثرت بحجر من أرض العراق لحسبت أن الله سيحاسبنى لِمَ لم أسوِّ لها طريقها، ولو عثرت دابة بصحراء الشام لسئل عمر لماذا لم يمهد لها الطريق»(٣٠).

فالخليفة عمر لم ينظر من الخلافة إلى سلطانها، ومظاهرها، وإنما كان نظره، الى القيام بأعبائها، وتبعاتها، وقد بلغ شعوره بهذه المسئولية حداً لا يدانيه فيه أحد، فكانت المسئولية كثيراً ما تدفعه الى التعسس ليلاً للوقوف بنفسه على أحوال الناس، حتى قال عنه بعض المستشرقين «إن عمر لم يكن خليفة بقدر ما كان شرطياً»(٣١).

وقد فات على هذا المستشرق أن الخليفة فى النظام الإسلامى يجمع فى يده كل الاختصاصات بما فى ذلك عمل الشرطة، وما يسنده لغيره من أعمال الشرطة وغيرها، عبارة

(٢٩) سورة المائدة آية ٤٩

(٣٠) د/ شوقى الفنجرى: الحرية السياسية فى الإسلام صفحة ٦٢

(٣١) د. احمد شلبى: السياسة والاقتصاد فى التفكير الاسلامى صفحة ١٧٤

عن أجهزة مساعدة، ولكن لا يعفيه ذلك من مباشرة مسئولياته بنفسه، لشدة خوفه من الله تعالى. أما النظم المعاصرة، فتنظر من خلال المسئولية الى غايات دنيوية فقط.

وهكذا نجد من المبادىء التى استقرت فى عهد الخلفاء الراشدين، وسادت على مدى عصورهم أن تكون السلطة بقدر المسئولية، وذلك استرشاد بقوله صلى الله عليه وسلم «كلكم راع، وكلكم مسئول عن رعيته... الحديث»[٣٢].

وورد فى شرحه «والراعى هاهنا الحافظ المؤتمن على ما يليه، يأمرهم بالنصيحة فيما يلونه، ويحذرهم أن يخونوا فيما وكل إليهم منه أو يضيّعوه وأخيراً أنهم مسئولون عنه ومؤاخذون به.»[٣٣].

ومن هنا كان الخلفاء يتضامنون مع مساعديهم فى تحمل المسئولية حتى لا يقع منهم أدنى تقصير يحاسبون عليه.

خامساً: مبدأ تدرج السلطة:

وهذا المبدأ يعنى فى النظم المعاصرة تسلسل القيادة. ولقد عمل النظام الإسلامى منذ بدايته بهذا المبدأ، وإن لم نجد لهذه التسمية ذكراً، فالعبرة بالمضمون. فالرسول صلى الله عليه وسلم ـ بوصفه إماماً ـ كان يمثل السلطة العليا يعاونه فى ذلك من كان يختارهم من المسلمين الأوائل، يشاورهم فى الأمر، ويعهد إليهم بمهام معينة، وأعمال محددة، قد تكون مؤقتة، وقد تستمر لبعض الوقت، وهو ما يسمى بتعبير النظم المعاصرة «إعادة التنظيم».

وكان أساس هذا التدرج تفاوت المسئولية ، ويختلف التدرج فى ذلك بتفاوت المسئولية. كما أن فى التدرج اختباراً لنا رؤساء كنّا أم مرؤوسين، إذ يكشف عن مدى الطاعة فى إصدار أوامر ملزمة من أولى الأمر تحقق صالح الجماعة، اهتداء بقوله تعالى :

« وَهُوَ ٱلَّذِى جَعَلَكُمْ خَلَـٰٓئِفَ ٱلْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَـٰتٍ لِّيَبْلُوَكُمْ فِى مَآ ءَاتَىٰكُمْ »[٣٤]

---

(٣٢) صحيح البخارى بشرح فتح البارى جزء ١٣ كتاب الأحكام: صفحة ٩٦

(٣٣) شرح مختصر سنن أبى داود للحافظ المنذرى صفحة ١٩٢.

(٣٤) سورة الأنعام آية ١٦٥

وقوله تعالى : «وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَٰتٍ لِّيَتَّخِذَ بَعْضُهُم بَعْضًا سُخْرِيًّا »[٣٥].

ويوضح القرآن الكريم أيضا أن التدرج فى الأعمال مرجعه الى التفاوت فى المعرفة، والخبرة التى مصدرها العلم، وفى ذلك يقول الله تعالى

« يَرْفَعِ ٱللَّهُ ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ مِنكُمْ وَٱلَّذِينَ أُوتُواْ ٱلْعِلْمَ دَرَجَٰتٍ وَٱللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ »[٣٦].

ويرتبط بالتدرج الرئاسى تحديد مدى السلطة والمسئولية، فى مختلف هذا التدرج. فالسلطة هي الحق فى اصدار الأوامر والقدرة على فرض الطاعة، ولا يمكن تصور السلطة بمعزل عن المسئولية أو بمعزل عن المجازاة من ثواب أو عقاب. فالمسئولية إحدى نتائج السلطة وحيث تمارس السلطة تنشأ المسئولية[٣٧].

هذا ويتطلب التدرج الرئاسى دراسة شتى الأعمال، وتحليل ما تشتمل عليه من واجبات ومسئوليات، ليتسنى على ضوء ذلك تحديد المعرفة النظرية والعملية الواجب توافرها فيمن يمارس كل عمل، ثم ترتيب الأعمال حسب أهميّتها، وجسامة مسئوليتها.

وقد عرف الإسلام نظام الرئاسة وتدرجها مند بدايته، كما عرف نظام الخلافة، وهى تعنى القيادة العليا بالمفهوم الحديث، كما عرف الإسلام نظام تدرج السلطة فى الوظائف الأدنى من الخلافة فى العصور الإسلامية المختلفة.

سادساً: مبدأ وحدة القيادة ووحدة الأمر :

يحرص النظام الإسلامى على التنظيم فى كل شئ حتى فى الأمور العادية المتكررة، فصلاة الجماعة مثلاً عليها إمام واحد يؤم المصلين.

(٣٥) سورة الزخرف آية ٣٢

(٣٦) سورة المجادلة آية ١١

(٣٧) الدكتور حمدى أمين عبدالهادى: الفكرى الادارى الاسلامى (طبعة ١٩٧٦) صفحة ٨٥

والأصل فى القيادة أن تكون فردية، فهذا هو الموافق لظاهر النصوص والسوابق الاسلامية، وهو ما يجعل للقيادة سرعة الحركة والقدرة على تصريف الأمور.

والأفراد الذين يعملون تحت القائد يجب أن ينفذوا ما يأمرهم به ملتزمين طاعته فى العسر واليسر، والمنشط والمكره، مالم يكن معصية بيقين، فلا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق، لما جاء فى الحديث «السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره، مالم يؤمر بمعصيته، فإذا أُمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة»(٣٨).

فالقيادة يفرضها النظام الإسلامى حفاظا على وجود الجماعة، وتماسكها واستمرارها لتحقيق أهدافها فى تنفيذ ما أمر الله واجتناب ما نهى عنه. ويتمثل الاتجاه الأمثل للقيادة الاسلامية فى قوله تعالى مخاطبا رسوله الكريم باعتباره قائد الأمة الإسلامية :

« فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ »(٣٩).

ويتفرع عن وحدة القيادة مبدأ وحدة الأمر، وهذا المبدأ يعني فى النظم المعاصرة وحدة السلطة الآمرة، وعدم تعددها.. وليس معنى ذلك أنه لا توجد إلا سلطة واحدة تصدر الأوامر، وإنما معناه عدم تعدد السلطات التى تصدر الأوامر فى وحدة ادارية واحدة، وفى اختصاص واحد. لأن الازدواج الرئاسى يؤدى الى النزاع والفوضى، مما يعوق تنفيذ العمل.

واذا كان التنظيم الادارى المعاصر قد أبرز أهمية هذا المبدأ وخطورته، فإن النظام الإسلامى لم يغفل هذا الجانب منذ نشأته، فقد جاءت أوامر الدين ونواهيه واضحة جلية، كما

---

(٣٨) فتح البارى شرح صحيح البخارى (١٣/١٠٥)

(٣٩) آل عمران آية ١٥٩).

أن الرسول صلى الله عليه وسلم لم يترك أحداً يدعى لنفسه حقاً فى اقامة الحدود أو يحل محل السلطان من غير المختصين بذلك.

وقد كان الخليفة عمر بن الخطاب أكثر الخلفاء تطبيقا لمبدأ وحدة الأمر، فكان رضى الله عنه يهيمن بنفسه على جميع أمور الدولة ويشرف على كافة أمورها. ولذلك نراه يطلب من ولاته وقواد جيوشه أن يحيطوه بأحوالهم، وجميع أمورهم يوماً بعد يوم، وألا يتصرفوا إلا فى حدود ما يتلقون من أوامر وتوصيات [٤٠].

وقد أشار الامام الماوردى الى هذا المبدأ فى وجوب اتباع أوامر الأمير فقال «ويجب أن يفوضوا الأمر الى رأيه، ويكلوه الى تدبيره حتى لا تختلف آراؤهم فتتلف كلمتهم، ويفترق جمعهم... إلى امتثال أوامره، والوقوف عن نهيه وزجره لأنها من لوازم طاعته» [٤١].

ثم إن النظام الإسلامى ينظر فى علاج المشاكل الى الحلول الجذرية الحاسمة، وهو فى هذا يعتمد على الدوافع النبيلة، والوازع الدينى، أكثر من اعتماده على الأوامر، والعقوبات التى تعتمد عليها النظم الوضعية.

سابعاً : الواجبات الأساسية للقيادة :

ونعرض فيما يلى الواجبات الأساسية للقيادة الإدارية فى النظام الإسلامى باعتبارها تمثل مقدرة التأثير فى الآخرين فكراً وسلوكاً، ومن ذلك:

١ ـ المشـاورة :

إن القيادة الشرعية هى التى تتخذ الشورى قاعدة لها فيما ليس فيه نص صريح ثابت ملزم، وفيما له طبيعة الأمر العام الذى يهم جميع الناس. والله سبحانه وتعالى أمر بالمشاورة فى جميع الأمور، ويدخل فى ذلك مشاورة القائد الادارى أفراد مجموعته، فيما يتخذه من قرارات،

(٤٠) د. سليمان محمد الطماوى : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة (الطبعة الأولى ١٩٦٩م) صفحة ٢٨٩ ـ د. عبدالمنعم خميس: الادارة فى صدر الاسلام ـ (طبعة ١٩٧٤) صفحة ٩٨

(٤١) الأحكام السلطانية صفحة ٤٨

ويمضيه من تصرفات، ويكون ذلك باستطلاع آرائهم فى مرحلة إعداد القرار للوقوف على وجهات نظرهم، فإذا انتهى الى رأى مقنع أمضاه، وأصدر قراره على مقتضاه، وهذا الواجب يفرض على أفراد التنظيم بالمقابل واجب الأمانة والاخلاص فى ابداء الرأى عند طلبه منهم «فإن ظهر لهم صواب خفى عليه بيّنوه وأشاروا به عليه»[٤٢].

فقيام القيادات الادارية بالمشاورة فى مختلف الأمور توصلاً إلى أفضل الحلول، وأصوب الآراء هو ما يراعى فى ترشيد القرارات، وفق أحدث الاتجاهات الادارية.

٢ ـ القدوة الحسنة :

كذلك يجب أن يكون القائد المثل الأعلى لجماعته ، فكراً وسلوكاً. فهو قدوتهم يحذون حذوه فى تصرفاتهم، لذا ينبغى أن يكون قدوة حسنة فى كل ما يصدر عنه من قول أو فعل. ولقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم خير قدوة فى جميع المجالات، إذ يقول سبحانه وتعالى:

« لَّقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ ٱللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ »[٤٣].

وكذلك كان الخلفاء الراشدون ومن سلك طريقهم، واهتدى بهديهم، ومن أمثلة ذلك أنه جاء مرة مال كثير من أحد الولاة الى الخليفة عمر فقال «إن قوماً قد أدّوا الأمانة فى هذا لأمناء. فقال بعض الحاضرين: إنك أديت الأمانة الى الله تعالى، فأدّوا اليك الأمانة، ولو رتعت لرتعوا»[٤٤].

فالرئيس بصفته قائداً لمرؤوسيه، يجب أن يكون مثالاً، وقدوة فى جميع أعماله وتصرفاته، وذلك يساعد على مراقبة نتائج العمل والاخلاص فيه.

٣ ـ الرعاية والمسئولية والرحمة:

كذلك من مبادىء التنظيم الإدارى أن يكون القائد الإدارى فى موقف الراعى لشئون

(٤٢) الأحكام السلطانية للماوردى صفحة ٤٨

(٤٣) سورة الأحزاب آية ٢١

(٤٤) السياسة الشرعية لابن تيمية صفحة ٣٦ ورتعت بمعنى خنت.

أفراد التنظيم، الحريص على خيرها وتقدمها، فهو المسئول عن مصالح الجماعة عن طريق الرعاية لا التسلط.

وهذا المبدأ قد قرره الرسول صلى الله عليه وسلم فى قوله «كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته»[٤٥].

والرحمة من القائد الادارى تعنى الرفق بأفراد التنظيم فى المعاملة، وتحسين ظروف معيشتهم، ورفع الظلم عنهم، وتحقيق الأمن، وزيادة الخدمات، وايصال الحق والرزق الى كل فرد من الرعية، وقد قال صلى الله عليه وسلم «اللهم من ولى من أمر أمتى شيئا فشق عليهم فاشقق عليه، ومن لى من أمر أمتى شيئا فرفق بهم فارفق به»[٤٦].

والقائد الادارى القوى إذا عدم الرحمة نحو الضعيف، فلن يعينه على ضعفه، وقد يستغل ضعفه لكى يظلمه، وهذا أمر يأباه النظام الإسلامى وينهى عنه.

٤ ـ إسداء النصح :

ينبغى على القائد الادارى أن يسدى النصيحة لأفراد التنظيم، وذلك باصدار ما يلزم من تعليات مفيدة، وارشادهم الى مافيه الخير، وتوجيههم الى ما يحقق الأهداف. وتزويد أفراد التنظيم بما يلزمهم من تدريب ليتسنى لهم القيام بواجبهم، على أحسن وجه، ولذا يقول الرسول الكريم «مامن وال يلى المسلمين، ثم لم يجهد لهم وينصح إلا لم يدخل الجنة معهم»[٤٧].

وعلى القائد الادارى أن يتوخى الاخلاص فى اسداء النصيحة لأفراد التنظيم، فضلاً عن الاخلاص فى رعايتها إذ يقول الرسول الكريم «مامن وال يلى رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم إلا حرم الله عليه الجنة»[٤٨].

---

(٤٥) صحيح البخارى بشرح فتح البارى جزء ١٣ كتاب الأحكام صفحة ٩٦

(٤٦) مختصر صحيح مسلم للحافظ المنذرى صفحة ٨٩

(٤٧) صحيح مسلم بشرح النووى جـ ١٢ صفحة ٢١٥

(٤٨) فتح البارى بشرح صحيح البخارى ـ باب من استرعى رعية فلم ينصح لهم جـ ١٣ صفحة ١٠٩

٥ ـ الاقناع بالحسنى :

لما كانت القيادة الادارية فى التنظيم الادارى وفق أحدث مفاهيمها تعنى التأثير فى تصـرفات الآخرين،كان على القائد اقناع مرؤوسيه بالتزام ما يراه من تصرفات محققة لأهدافها، وأن يلزم جانب الحكمة فيما يدعوهم إليه، وأن يحسن جدالهم، ومناقشتهم، ليؤثّر فيهم فى الفكر وفى السلوك. وهذه إحدى المهارات التى يدعو إليها العلماء المعاصرون. ولنا فى التوجيه القرآنى خير مرشد فى هذا الصدد إذ يقول سبحانه وتعالى مخاطبا رسوله الكريم ﷺ

« ٱدْعُ إِلَىٰ سَبِيلِ رَبِّكَ بِٱلْحِكْمَةِ وَٱلْمَوْعِظَةِ ٱلْحَسَنَةِ وَجَـٰدِلْهُم بِٱلَّتِى هِىَ أَحْسَنُ » [٤٩].

٦ ـ حق الطاعة .

لقد وازن النظام الإسلامى فى اتجاهه القويم بين الواجبات الانسانية السابقة التى يفرضها على القائد، وما ينبغى على أفراد التنظيم من حق الطاعة بالتزام أوامره واجتناب نواهيه. فمن لزم الطاعة وجبت له الرعاية استجابة لقوله تعالى :

« وَٱخْفِضْ جَنَاحَكَ لِمَنِ ٱتَّبَعَكَ مِنَ ٱلْمُؤْمِنِينَ »[٥٠].

وقال صلى الله عليه وسلم «اسمعوا وأطيعوا وإن ولى عليكم عبد حبشى كأن رأسه زبيبة»[٥١].

وبصفة عامة فان العلاقة بين الحاكم والمحكوم، وبين المواطنين والدولة علاقة تنظيم وطاعة فى حدود أحكام الشريعة الإسلامية، ومبادئها، وليست خضوعاً وإزعاناً. فطاعة أوامر أولى الأمر المتمثلة فيما يصدرونه من أنظمة وقرارات وتعليمات، واجبة بنصوص القرآن والسنة.

---

(٤٩) سورةالنحل آية ١٢٥

(٥٠) سورة الشعراء آية ٢١٥

(٥١) صحيح البخارى بشرح فتح البارى ج ١٣ صفحة ١٠٤

ثامنا : مبدأ التفويض :

تدعى النظم المعاصرة أن تفويض السلطة أمر ضروري في التنظيم الإدارى الناجح، وقد فات على هؤلاء أن النظام الإسلامى قد عرف تفويض السلطة منذ بدايته، فقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم يفوض سلطاته لولاته على الأقاليم بشرط أن يعملوا بما يأمرهم به، وألا يخرجوا عن التعاليم الإسلامية. ويتضح ذلك من إجابة معاذ بن جبل حين بعثه الرسول عليه السلام إلى اليمن، قال له: كيف تقضى. قال أقضى بما فى كتاب الله، قال فإن لم يكن فى كتاب الله، قال فبسنة رسول الله، قال فإن لم يكن فى سنة رسول الله، قال اجتهد رأيى، قال الحمد لله الذى وفق رسول رسول الله»[٥٢].

فقد استحسن عليه السلام رد معاذ الذى يدل على استيعاب الصحابة رضوان الله عليهم للشريعة، ومرونتهم فى التطبيق. فكان رد معاذ منطقياً فالحكم أصلاً بالقرآن ثم بالسنة، فإذا لم يجد استخدم عقله، وبذل طاقته فى الوصول الى الحق بالقياس على كتاب أو سنة تبعاً للأحوال. فلا يرجع للرسول صلى الله عليه وسلم إلا فى الأحوال والأمور التى يعجز عن التصرف فيها. ولم يقف الأمر عند هذا الحد، فقد زوّد الرسول عليه السلام واليه على اليمن بالأسلوب الذى ينبغى أن يتبع فى نشر الدعوة الإسلامية، وتطبيق أحكام الشريعة على أهل الأقاليم فقال له: «إنك ستأتى قوماً أهل كتاب، فإذا جئتهم فادعهم إلى أن يشهدوا أن لا إله إلا الله، وأن محمداً رسول الله، فإن هم أطاعوا لك بذلك فاخبرهم أن الله قد فرض عليهم خمس صلوات، فى كل يوم وليلة، فإن هم أطاعوا بذلك فأخبرهم أن الله قد فرض عليهم حقوقا تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم، فإن هم أطاعوا بذلك فإياك وكرائم أموالهم، واتق دعوة المظلوم، فإنه ليس بينه وبين الله حجاب»[٥٣].

وبعد اتساع رقعة الدولة الإسلامية ، والتزاماً بحسن الادارة، فقد اقتضى التنظيم الإدارى تفويض الخلفاء الراشدين للولاة فى مباشرة سلطاتهم، وإعطائهم شبه سلطة مطلقة فى ولاياتهم، فسمحوا لهم بتعيين العمال المساعدين لهم، مثل كتّاب الدواوين وغيرهم، بالاضافة الى تنفيذهم أوامر الخليفة فى نظام الحكم.

---

(٥٢) التاج الجامع للأصول فى أحاديث الرسول جـ ٣ صفحة ٦٦ وأخرجه أيضا الترمذى وأبو داود.

(٥٣) صحيح البخارى بشرح فتح البارى جـ ١٠ صفحة ٤٣١ ـ وكرائم جمع كريمة وهى النفيسة التى يضنون بها.

فقد روى الحاكم عن يزيد بن أبى سفيان قال قال لى ابوبكر حين بعثنى الى الشام: يايزيد إن لك قرابة خشيت أن تؤثرهم بالامارة، ذلك أكثر ما أخاف عليك، فقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم «من ولى من أمر المسلمين شيئاً فأمّر عليهم أحداً محاباة فعليه لعنة الله، لا يقبل الله منه صرفاً ولا عدلاً حتى يدخله جهنم»(٥٤).

فيفهم من النص ومن توجيه الخليفة أبى بكر أنه قد فوض لواليه على الشام إسناد الأعمال إلى من يرى فى داخل ولايته، بشرط ألا يُؤثر قرابته بشىء من ذلك، زيادة على أن جميع العمّال فى الولاية خاضعون لإشراف الوالى ومسئولون لديه مباشرة، فقد كان يوجه فى الولاية الكتّاب، وعمال الخراج والصدقات... الخ.

والخليفة عمر رضى الله عنه كان يجمع السلطة كلها فى يده غير أنه كان لا يتدخل فى أعمال الولاة طالما أنها لا تتعارض مع السياسة العامة التى رسم خطوطها، فقد كان قواده على الجيوش يتمتعون بالتفويض الكامل فى ادارة معاركهم تبعاً لما تتطلبه ظروف المعارك دون الرجوع الى الخليفة. ومن ذلك مثلا عندما استشاره أبوعبيدة بن الجراح فى دخول الدروب خلف العدو، كتب إليه عمر «أنت الشاهد وأنا الغائب، والشاهد يرى مالا يرى الغائب، وأنت بحضرة عدوك وعيونك يأتونك بالأخبار، فإن رأيت الدخول فى الدروب صواباً فابعث إليهم السرايا، وادخل معهم بلادهم، وضيّق عليهم مسالكهم، وإن طلبوا إليك الصلح فصالحهم»(٥٥).

وكان كل ما يطلبه الخليفة عمر من الولاة أن يحيطوه بما يدور فى الولايات، حتى يكون من أمرهم على الجليّة، فقد جاء فى قوله لسعد بن أبى وقاص قائده على جيش العراق «اكتب إلىّ بجميع أحوالكم وتفاصيلها، وكيف تنزلون، وأين يكون منكم عدوكم، واجعلنى بكتابك إلىّ كأنى أنظر إليكم، واجعلنى من أمركم على الجلية»(٥٦). فهو هنا قد فوض الوالى بعض اختصاصاته لا كلها، وتحت اشرافه.

وقد طلب من عمرو بن العاص أن يصف له مصر لكى يحيط بأقاليم الدولة التى لم يذهب إليها، زغبة منه فى أن يقف على جميع شئون رعاياه.

---

(٥٤) المستدرك للحاكم النيسابورى جـ ٤ صفحة ٩٣ ـ وقال عنه حديث حسن صحيح الاسناد.

(٥٥) د. سليمان محمد الطماوى: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة صفحة ٣٠٠

(٥٦) د. سليمان الطماوى: المرجع السابق صفحة ٢٩١ ـ ٢٩٢

وقد بلغ من تفوق التنظيم الادارى فى عهد عمر بن الخطاب أنه كان يفرض على الولاة أن يحيطوا بعلم البلاد التى يتولونها، ليدركوا جميع شئونها، فيسهل عليهم حكمها [٥٧]... وهذا ما تسعى إليه النظم المعاصرة، لكى ينجح القائد الادارى فى أداء واجباته.

تاسعاً: شروط التفويض :

لقد كان الخلفاء الراشدون يغلّبون المصلحة العامة، فى تفويض السلطة لغيرهم. فلم تكن سلطتهم مطلقة كما عرفنا. إذ كان الخليفة يفوض بعض اختصاصاته لولاته على الأقاليم فى كل ما يتعلق بإدارة شئون الدولة، بشرط عدم المساس بالسياسة العامة للدولة، ومن أمثلة ذلك المعاهدات والاتفاقات التى يعقدها الأمراء والولاة مع الأعداء، ومع المحكومين! فى كل ما يتعلق بأقاليمهم، فقد جاء فى إحدى خطب الخليفة عمر بن الخطاب الى ولاته على الأقاليم قوله «... فلا والله لا يحضرنى شئ من أمركم فيليه أحد دونى، ولا يتغيّبنى فآلوا فيه أهل الصدق، والأمانة، ولئن أحسنوا لأحسنت، ولئن أساءوا لأنكلن بهم» [٥٨] ونستنتج من النص المذكور أهم شروط التفويض وهى:

١ ـ ينبغى أن يكون التفويض فى أمر بعيد عن الخليفة، ويمكن أن يقاس على ذلك الأمور التى يصعب على الخليفة مباشرتها لسبب من الأسباب.

٢ ـ أن يكون المفوض إليه صادقاً وأمينا فى مباشرته للاختصاصات والواجبات التى يقوم بها.

٣ ـ أن يكون التفويض تحت رقابة المفوِّض، وهو ما عبر عنه الخليفة عمر «ولئن أساؤوا لأنكلنّ بهم».

ومن هذا يتضح أن الخليفة عمر رضى الله عنه قد عرف التفويض العلمى المعاصر، فى مضمونه وفى مفهومه، فكأن تسمية النظم المعاصرة، مستمدة من التطبيقات والتنظيمات الإسلامية، وهذا إن دل على شئ فإنما يدل على ذاتية النظام الإسلامى، وتفوقه على النظم المعاصرة فى كل المجالات.

---

(٥٧) فقد عزل أحد ولاته على الكوفة لعدم معرفته لأحوال اقليمه ورعاياه وذلك حين شكاه أهل الاقليم إليه: عباس محمود العقاد عبقرية عمر صفحة ٢٥٢

(٥٨) عباس محمود العقاد عبقرية عمر: صفحة ١٣٨ ـ وقوله فآلوا أى لا أقصر ومنه لا آلوك نصحاً أى لا أقصر فى نصحك ولا أدخر جهداً فيه.

كذلك تحدث فقهاؤنا القدامى عن مبدأ تفويض السلطة حين جعلوا من أهم واجبات الخليفة «استكفاء الأمناء، وتقليد النصحاء فيما يُفوّض إليهم من الأعمال، ويكله إليهم من الأموال، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة، والأموال بالأمناء محفوظة»[59].

وبما أن تنصيب الولاة على الأقاليم، يقوم على التفويض، فإن للولاة والأمراء التصرف حسب الأحكام والمقاصد الشرعية. وللخليفة عند تولية الوالى على إقليم من الأقاليم أن يشدد عليه فى الرجوع إليه فى أمر من الأمور، أو ينبه عليه فى حكم من الأحكام.

فإذا كان الإقليم تجاه العدو مثلاً فإنه قد يشدد عليه فى إقامة الحصون فى الثغور، وفى الرجوع إليه فيما يتعلق بالتدابير العسكرية كما له أن يشدد عليه فى تعمير البلاد والنظر فى مصالح العباد.

وهكذا يتبين لنا أن النظام الإسلامى قد عرف أنواع التنظيم، كما عرف تحديد شكل التنظيم بأقسامه المختلفة، وتحديد اختصاصاته ومسئولياته، وتنظيم العلاقة بين هذه الأقسام، وغير ذلك من المبادىء التى يقوم عليها التنظيم الادارى المعاصر، غير أن الفرق شاسع بين ما تدعو إليه النظم المعاصرة وما يدعو إليه النظام الإسلامى. فجماع الدين الإسلامى وجميع الولايات فيه إنما هو أمر ونهى، وفى ذلك يقول شيخ الإسلام ابن تيمية: «وجميع الولايات الإسلامية إنما مقصودها الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر سواء فى ذلك ولاية الحرب الكبرى مثل نيابة السلطنة، والصغرى مثل ولاية الشرطة، وولاية الحكم، أو ولاية المال، وهى ولاية الدواوين المالية، وولاية الحسبة. لكن من المتولين من يكون بمنزلة الشاهد المؤتمن، والمطلوب منه الصدق، مثل الشهود عند الحاكم، ومثل صاحب الديوان، الذى وظيفته أن يكتب المستخرج والمصروف، والنقيب والعريف الذى وظيفته إخبار ذوى الأمر بالأحوال... ومنهم من يكون بمنزلة الأمين المطاع، والمطلوب منه العدل، من الأمير والحاكم والمحتسب... وبالصدق فى كل الأخبار، والعدل فى الانشاء من الأقوال والأعمال، تصلح جميع الأحوال...»[60].

والله ولى التوفيق والهادى الى سواء السبيل

(59) الأحكام السلطانية للماوردى صفحة ١٦

(60) الحسبة فى الاسلام: لشيخ الاسلام ابن تيمية صفحة ٦، ٧

المراجـــع

١ ـ القرآن الكريم

٢ ـ صحيح البخارى بشرح فتح البارى للحافظ بن حجر المطبعة البهية المصرية ١٩٤٨م.

٣ ـ صحيح مسلم بشرح الامام النووى الطبعة الأولى ـ ١٣٤٩ هـ ـ ١٩٣٠م

٤ ـ مختصر صحيح مسلم للحافظ المنذرى ـ تحقيق محمد ناصر الدين الألبانى ـ الطبعة الأولى ١٣٨٨ هـ . ١٩٦٩م.

٥ ـ مختصر سنن أبى داود للحافظ المنذرى ـ مطبعة أنصار السنة المحمدية ١٣٦٧ هـ ـ ١٩٤٨م.

٦ ـ مسند الامام احمد بن حنبل ـ طبع دار المعارف ١٣٧١ هـ ـ ١٩٥١م ضبط وتعليق احمد محمد شاكر.

٧ ـ التاج الجامع للأصول فى احاديث الرسول (صلى الله عليه وسلم) للشيخ منصور على ناصف من علماء الأزهر.

٨ ـ المستدرك على الصحيحين فى الحديث ـ للامام أبى عبدالله محمد النيسابورى المعروف بالحاكم مكتبة النهضة الحديثة بالرياض ١٩٦٩م.

٩ ـ نيل الأوطار من أحاديث سيد الأخبار ـ بشرح منتقى الأخبار ـ للشيخ محمد بن على بن محمد الشوكانى ـ طبعة دار الجيل ـ بيروت ١٩٧٣م .

١٠ ـ الأحكام السلطانية والولايات الدينية للامام الماوردى ـ الطبعة الثالثة ١٣٩٣ هـ ـ ١٩٧٣)

١١ ـ السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية لشيخ الاسلام ابن تيمية ـ طبعة دار الكتاب العربى.

١٢ ـ نظام الحكم والادارة فى الشريعة الاسلامية والقوانين الوضعية للمستشار على على منصور دار الفتح للطباعة والنشر بيروت ١٣٩١ هـ ـ ١٩٧١م.

١٣ ـ مقدمة ابن خلدون ـ مطبعة الحاج عبدالسلام ابن شقرون.

١٤ ـ الادارة العربية لمولوى حسينى ـ ترجمة الدكتورين: ابراهيم احمد العدوى وعبدالعزيز عبدالحق المطبعة النموذجية.

١٥ ـ الادارة الاسلامية فى عز العرب ـ تأليف محمد كرد على ـ مطبعة مصر ١٩٣٤م.

١٦ ـ الادارة فى صدر الاسلام ـ للدكتور عبدالمنعم خميس ـ طبع المجلس الأعلى للشئون الاسلامية بالقاهرة ١٩٧٤م.

١٧ ـ عبقرية الصديق ـ لعباس محمود العقاد طبعة ١٣٨٧ هـ ١٩٦٧م.
١٨ ـ الحرية السياسية فى الإسلام للدكتور احمد شوقى الفنجرى ـ الطبعة الأولى دار لبنان ١٣٩٣ هـ ـ ١٩٧٣م .
١٩ ـ السياسة والاقتصاد فى التفكير الاسلامى ـ للدكتور احمد شلبى ـ الطبعة الثالثة ـ مكتبة النهضة ١٩٧٤م.
٢٠ ـ الفكر الادارى الاسلامى والمقارن للدكتور حمدى أمين عبدالهادى ـ دار الفكر العربى ١٩٧٦م.
٢١ ـ عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ـ للدكتور سليمان محمد الطماوى ـ دار الفكر العربى الطبعة الأولى ١٩٦٩م.
٢٢ ـ عبقرية عمر ـ لعباس محمود العقاد طبعة ١٩٦٩م.
٢٣ ـ الحسبة فى الاسلام لشيخ الاسلام ابن تيمية ـ طبع دار الكتاب العربى
٢٤ ـ صبح الأعشى فى صناعة الانشاء للقلقشندى ـ طبعة ١٩٦٨م.